

第1章 タイの議会制度の特徴と立法の推移

著者	今泉 慎也
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	調査研究報告書
雑誌名	タイの立法過程とその変容
ページ	1-20
発行年	2010-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/1004

第1章

タイの議会制度の特徴と立法の推移

今泉 慎也

要約

本稿は、タイの議会内立法過程を概観し、タイ官報データベースを利用した立法数の推移を分析する。クーデタによる政権交代が多かったタイでは、憲法の廃止・制定が繰り返され、議会制度の変動が大きい。クーデタ後の暫定議会は選挙ではなく任命制であるため、官僚等が多く任命される。このことから、政治家による干渉を回避したい官僚等による駆け込み的な立法が行われると考えられる。立法数のデータは、1991 年クーデタ後、2006 年クーデタ後の暫定議会における立法数の増加が顕著であることを示している。

キーワード： タイ 立法過程 議会

はじめに

ある問題を解決するために法律を作ろうとする機運が、省庁のなかで、あるいは社会のなかで生まれたとしても、それが他の人々の賛同を得て実際に法律となるまでには長い道のりが待っている。かかる機運は、官僚、外部の利害関係者、有識者を交えた委員会、時には NGO における議論を通じて、具体的な法律案へと成長する。法律案は、省庁内の法務公務員、政府の法案審査機関である法制委員会 (Council of State) における審査を経て、閣議決定¹を受けて法律案は国会へと提出されることになる。こうした手続が常に順調に進むわけではない。政府の政策、官僚の思惑、利害関係者の圧力、法体系との整合性といった要因から、ある法律案はこれらのステップを行きつ戻りつするのである。立法過程がしばしば「障害物競走」にたとえられるゆえんである (岩井[1988])。

他方、法律案の実質的な中身のほとんどがこのような議会に提出される以前の諸段階に決まっていたとしても、議会制民主主義をとる限り、立法過程の最終段階は議会にある。法律案は必ずしも無傷で議会を通っていくわけではない。議会提出前に終えたはずの利害

調整が議会内で蒸し返されたり、議会前の立法過程で発言する機会を得なかった勢力が議会内手続で巻き返しを図る、そんな事態も生じ得るのである。

立法過程の最終段階が議会（国会）にあることは、タイにおいても同様である。、たとえば、議会外で多くの法案の実質が決まっていたとしても、国会に諮ることなく法律を制定することはできないのであり、そこに議会内立法過程を問う意味があるのである。それでは、タイにおいては、議会内立法過程はどのように行われ、どのような特徴を有しているのか。この問いに答えるための作業として、本章は、法律の制定数の推移を概観することで立法動向を明らかにし、さらに議会内の立法手続を素描する。

日本と比べると、タイの立法は少し複雑である。軍政や軍の政治支配が長かったタイにおいては、クーデタによる憲法廃止が頻繁に行われ、議会制度がしばしば変動した。また、後述するように、クーデタグループによる布告が法律としての効力を認められるなど、議会制定法やそれ以外の法形式も多様である。議会制度の変遷、立法の形式についての見取り図も示す。

第1節 タイの議会制度の特徴と立法の推移

1. 議会制度の特徴

(1) 暫定憲法と恒久憲法

タイの最初の憲法は1932年に公布され、これまでに制定された憲法の数には18に及ぶ。憲法典の数が多いのは、クーデタによる政権交代が頻繁に起こり、そのたびに憲法典が廃止されたからである。タイの憲法は、クーデタが成功し、既存の憲法が廃止された後に制定される「暫定憲法」と、一定期間後に制定される「恒久憲法」に分類される。暫定憲法は、条文数はきわめて短く人権条項を欠き、暫定的な統治の枠組みを定めるにすぎない。暫定憲法の適用は、恒久憲法を制定するまでの過渡的なものであるが、軍の政治支配の最盛期と言えるサリット政権、それを継承したタノーム政権は、恒久憲法の制定を引き延ばし、1958年暫定憲法による統治を10年間近く続けたこともある。近年は、民主化の進展から、暫定憲法の適用期間も一年程度に抑えられている。他方、恒久憲法は、暫定憲法の下で制定される本格的な憲法であり、条文数も多く人権条項もおかれている。

クーデタが成功すると、憲法とともに議会も廃止されるため、議会制度も変動してきた。最初の恒久憲法である1932年憲法は一院制の人民代表議会をおいたが、1946年憲法以降、二院制の国会（下院・上院）を採用している（ただし、1932年憲法が再施行された1952-1957年は一院制の人民代表議会）。

表 1 タイ王国憲法一覧

名 称	公 布
仏暦 2475 年サヤーム国臨時統治憲章{39}	1932 年 6 月 27 日
仏暦 2475 年サヤーム王国憲法{68}	1932 年 12 月 10 日
① 暦 2482 年国名に関する改正憲法	1939 年 10 月 6 日
② 仏暦 2483 年経過規定に関する改正憲法	1940 年 10 月 4 日
③ 仏暦 2485 年人民代表院議員選挙に関する改正憲法	1942 年 12 月 3 日
仏暦 2489 年タイ王国憲法{96}	1946 年 5 月 10 日
仏暦 2490 年タイ王国憲法（暫定版）{98}	1947 年 11 月 9 日
① 暦 2490 年タイ王国憲法（暫定版）改正	1947 年 12 月 9 日
② 仏暦 2491 年タイ王国憲法（暫定版）改正（第 2 号）	1948 年 2 月 3 日
③ 仏暦 2491 年タイ王国憲法（暫定版）改正（第 3 号）	1948 年 8 月 24 日
仏暦 2492 年タイ王国憲法{188}	1949 年 3 月 23 日
タイ王国憲法施行勅命布告	1951 年 12 月 6 日
仏暦 2495 年改正仏暦 2475 年タイ王国憲法{123}	1952 年 3 月 8 日
タイ王国憲法施行に関する布告	1957 年 9 月 18 日
仏暦 2502 年タイ王国統治憲章{20}	1959 年 1 月 28 日
仏暦 2511 年タイ王国憲法{183}	1968 年 6 月 20 日
仏暦 2515 年タイ王国統治憲章{23}	1972 年 12 月 15 日
仏暦 2517 年タイ王国憲法{238}	1974 年 10 月 7 日
仏暦 2518 年タイ王国憲法改正	1975 年 1 月 23 日
仏暦 2519 年タイ王国憲法{29}	1976 年 12 月 22 日
仏暦 2520 年王国統治憲章{32}	1977 年 11 月 9 日
仏暦 2521 年タイ王国憲法{206}	1978 年 12 月 22 日
① 暦 2528 年タイ王国憲法改正	1985 年 8 月 14 日
② 仏暦 2532 年タイ王国憲法改正（第 2 号）	1989 年 8 月 30 日
仏暦 2534 年王国統治憲章{33}	1991 年 3 月 1 日
仏暦 2534 年タイ王国憲法{223}	1991 年 12 月 9 日
① 暦 2535 年タイ王国憲法改正	1992 年 6 月 30 日
② 仏暦 2535 年タイ王国憲法改正（第 2 号）	1992 年 6 月 30 日
③ 仏暦 2535 年タイ王国憲法改正（第 3 号）	1992 年 6 月 30 日
④ 仏暦 2535 年タイ王国憲法改正（第 4 号）	1992 年 9 月 12 日
⑤ 仏暦 2538 年タイ王国憲法改正（第 5 号）	1995 年 2 月 10 日
⑥ 仏暦 2538 年タイ王国憲法改正（第 6 号）	1996 年 10 月 22 日
仏暦 2540 年タイ王国憲法{336}	1997 年 10 月 11 日
仏暦 2546 年タイ王国憲法改正（第 1 号）	2005 年 7 月 11 日
仏暦 2549 年（暫定）タイ王国憲法{39}	2006 年 10 月 1 日
仏暦 2550 年タイ王国憲法{309}	2007 年 8 月 24 日

出典：筆者作成。 {} 内は条文数。

タイ語は、下院は *sapha phu tean rasdon*（人民代表議院）は、上院は *utisapha* である。ここでは通例に従い、それぞれ下院、上院と表記する。なお、下院の原語である *sapha phu tean rasadon* は、1932 年憲法では一院制議会の名称として用いられた。一院制議會を指す場合には、「人民代表議會」と訳すこととする。

恒久憲法に比べ、暫定憲法は一院制を採用し、すべての議員が勅撰（政府が選出し、国王が任命）である。暫定憲法下の議会の名称はさまざまであり、国家立法議會、憲法起草議會等の名称が与えられている。暫定憲法下では恒久憲法の起草・制定が行われるが、一つの議会在通常の立法も行うものと、憲法制定と通常の立法とで異なる議会在設置されるものがある。本稿では、通常の立法を行う議会在対象とし、憲法制定のみを行う制憲議會は考察の対象としていない。

暫定憲法の議員には、軍人、警察官、官僚等が任命される²。政党勢力が議会在ないことから、政治家の法案への干渉を回避したい官僚等は、暫定憲法に法案を提出しようとし、駆け込み的な法案の増加が見られると考えられる。たとえば、1991 年クーデタ後のアーナン政権時の暫定議会在においては多数の法案が可決されたのである（末廣[1994]）。同様に、2006 年暫定憲法下の暫定議會（国家立法議會）には、さまざまな職業セクター、地方の代表が議員に任命された。この暫定議会在においても、駆け込み的な立法の増加が行われたようである。これは、後でデータで確認しよう。

注意すべき点は、多くの場合において憲法が制定されても、すぐに総選挙が行われないことである。経過措置にもとづき既存の暫定議會は総選挙によって新たな議員が選ばれるまで、新しい憲法上の国会としての職務を行っている。この期間に暫定議会在が制定する法律の数は少なくない。

(2)任命議員

タイの国会は下院と上院で構成される。1932 年以降、下院は公選とされる一方で、上院については国王による任命が行われることが多かった。1990 年代の民主化・政治改革運動の成果である 1997 年憲法は、はじめて上院議員を公選とし、2000 年に最初の上院議員選挙が行われた。しかし、2006 年クーデタ後に制定された 2007 年憲法は、これを見直し、一部上院議員を再び任命制へと変更した。

任命議員の制度は、最初の憲法にまでその起源をさかのぼることができる。タイの議會政治は、1932 年に始まる。人民党による立憲革命によって、タイは絶対王制から立憲君主制へと移行し、サヤーム暫定統治憲章にもとづき人民代表議会在が設置された。この議会在は、選挙ではなく、人民党员と若干の旧支配層の代表を議員とするものであった。この暫定的な議会在のもとで、恒久的な憲法の起草が行われ、同年 12 月に 1932 年サヤーム王国憲法が公布された。その憲法のもとで最初の総選挙が 1933 年 11 月 15 日に行われている。もっともすべての議員が当初から選挙されたのではなく、選挙による第一種議員のほかに、勅

撰による第二種議員が 10 年間維持されるとされた。その理由としては、王族など旧支配層に比べて若手官僚出身の人民党員の知名度は低く、王族の方が知名度が高かったこと。当時の中間層は中国系住民が多数を占め、選挙を行えば、中国系住民が多く選出される可能性が高かったことがあげられる。こうした考え方は、1946 年以降の二院制議会における任命制の上院議員へと継承されている。ピブーンが、1952 年に自らの政権に対するクーデタを行い、1932 年憲法を再公布した理由は、公選議員を原則としつつ、実際には経過規定によって任命議員だけで構成することが可能であったからである。

議会における法案修正という観点から眺めるとき、上院議員の役割については、二つの異なるパースペクティブが存在することは強調されるべきであろう。一つは、軍人、警察官、他の官僚を多く含む上院は、政府が政策を実現する上で有利に働いたという見方である。この立場からすると、上院は政府提出法案を素通りさせたということになる。他方、上述のように、上院議員の専門性の高さを強調する見方からすると、上院は政府提出法案についてもより積極的に法案修正を行ったということになる。上院の役割ははたしていずれの見方が正しいのか。あるいは、時代によって上院の役割は変化してきているのであるのか。これは国会議事録等から法案修正のデータを抽出することで、検証が可能かもしれない。

2. 立法の種類

タイの法制度における立法の形式は、どのようなものがあるのだろうか。

(1) 法律 もっとも基本的な法形式は、「法律」(*prarachabanyat*: Act)である³。タイ憲法は、「主権は国民に由来し、国王が、国会、内閣、裁判所を通じてこれを行行使する」とする。法律は、国会の同意と助言を得て、国王が署名することで成立する。

(2) 憲法付随法 1997 年憲法は新たな法形式として、「憲法付随法」(*phrarachabanyat prakob ratthammanun*: Organic Act)を導入した。欧州大陸法諸国でみられる組織法をモデルとするものであり、憲法制度に関わる重要な事項について定めるものである。2007 年憲法は憲法組織法の数に若干増えて次の 9 つとなった(139 条)。①下院議員選挙・上院議員選出、②選挙委員会、③政党、④国民投票、⑤憲法裁判所手続、⑥政治職在職者刑事事件手続、⑦オンブズマン、⑧汚職防止摘発、⑨会計検査。憲法の経過規定は、憲法付随法や他の重要な立法については立法期限を定めたのは、憲法の実施が円滑に進むことを意図したものである⁴。

他方、2007 年憲法は、憲法付随法案について、憲法裁判所による義務的な審査制度を導入した。2008 年の憲法裁の判決は、国会立法議会の投票時の定足数の不足を理由に、憲法付随法案を無効と判示した。クーデタ時の憲法付随法の効力は通常法律と異なる。クーデタが多かったタイではクーデタによって憲法が廃止された後も通常法律は当然には失

効せずそのまま効力が存続した。では、憲法付随法が憲法廃止とともに失効するかのだろうか。2006 年クーデタの際は、憲法とともに憲法付随法も失効すると解釈する一方、クーデタグループによる布告によって、個々の憲法付随法についてその効力を維持するということが行われた。この点は、同クーデタで追放されたタックシン元首相に対する訴訟で争点となったが、憲法裁は有効性を肯定した。

(3) 法典・裁判所規程 法律のなかには、特別の名称を与えられているものがある。一つは、「法典」 (*pramuan kotmai*: Code) である。法典には、民商法典、刑法典、軍刑事訴訟法典、民事訴訟法典、刑事訴訟法典、土地法典、租税法典がある。現在、地方自治法典が提案されている。法典の制定・改正に関する議会内立法手続は、通常法律とは異ならないが、「～法典を公布する法律」または「～法典を改正する法律」によって行われる。第二に、特別な名称を与えられている法律として、司法裁判所規程 (*phrathammanun san yutitham*) と陸軍軍事裁判所規程 (*Phrathammanun san thahan bok*) がある。法典の場合と同様に、裁判所規程の制定・改正は、裁判所規程を公布する法律または改正する法律によって行われる。これらは特に区別せず、法律として扱う。

(4) 緊急勅令 議会制定法ではないが、法律と同様の効力を有するものとして、「緊急勅令」 (*Phrarachakamnot*: Emergency Decree) がある。欧州大陸法諸国で多く採用されているものであり、タイでは、すでに 1932 年憲法から採用している。日本の明治憲法にならって、緊急勅令と訳されてきた。政府が、緊急の必要があると認めるときに、政府が国王の名で発するもので、法律としての効力を有する。事後的に国会の承認を受けた場合は法律としてそのまま有効となり、国会の承認を得られなかった場合は失効する。

(5) 革命団布告 憲法上の根拠を持たないが、軍事クーデタが成功し、憲法が廃止された後の無憲法期において、クーデタグループが発する布告 (*prakat*: Notification) は法律としての効力を持つ。こうした布告の名称は、クーデタグループの名称によって異なる (表 2 参照)。以下では、革命団布告として総称することにする。ピブーンによる 1947 年、1951 年のクーデタでは、クーデタ後直ちに新憲法が廃止されたため法律の効力を持つ布告は用いられなかった。最初に革命団布告が用いられたのは、サリットによる 1958 年クーデタ以降のことであり、無憲法期における革命団布告等をもっとも多用したのは、1971 年クーデタ後のタノーム政権であった。1970 年代の民主化運動以降は、無憲法期が短くなる傾向があり、それに伴いクーデタグループの布告として制定される法律の数は減少している。これらの布告には、法律としての効力を持つものと、後述する勅令 (政令に相当) としての効力を持つもの、いずれにも該当しないものがある。新憲法が制定された後も、これらの布告の効力は存続する。革命団布告の改正・廃止は法律によるものとされる。

表 2 クーデタグループによる布告

クーデタ	暫定憲法 公布	無憲法期 (日数)	布告名称	総 数	法律 相当	勅令 相当
1958/10/20	1959/1/28	100	革命団布告	57	36	4
1971/11/17	1972/12/15	394	革命団布告	364	193	153
1976/10/6	1976/12/12	67	王国統治改革団命令	47	34	0
1977/10/20	1977/11/9	20	革命団布告	27	19	0
1991/2/23	1991/3/1	6	国家秩序維持団布告	56	22	1
2006/9/19	2006/10/1	12	国王を元首とする民主体制統治改革 団	36	13	0

(出所) 官報データベースより筆者作成。

(注) 無憲法期は、クーデタによる憲法廃止から暫定憲法制定までの日数。

官報データベースは、2006 年クーデタ前の布告については法律または勅令に相当する旨の注記があり、それを若干修正した。2006 年クーデタについては特定の法律の効力を存続させるものも法律として数えた。

(6) 王室典範 憲法は、王位継承については、王位継承に関する 1924 年の王室典範 (*kot montienban*) (以下、単に王室典範と呼ぶ) によると定める (22 条)。王室典範の改正は、国王のみの大権とされ、国王の諮問により枢密院が作成する。国王が承認し署名すると、枢密院議長により国会議長に送付され、国会はそれを了知する。国会議長が勅命に副署し、官報に公布して法律として施行する (22 条②)。

次に、法律より下位の行政規則の種類である。

(7) 勅令 憲法上、国王は、勅令 (*phrarachakrusadika*: Royal Decree) を制定する大権を有する。この権限は、緊急勅令の場合と同様に、憲法の内閣の章に含まれており、実際には政府によって制定される下位法令である。勅令は、国王の名で発せられるが、主管大臣が副署するものとされる。行政機関が発する執行命令のなかでもっとも最高位のものである。機能としては日本の政令に近いであろう。個別の法律のなかに勅令によって定める旨の規定があり、それにもとづいて制定される場合も多い。憲法は、国会の召集、会期延長、開会、閉会は、勅令の形式によると定める (128 条④)。なお、勅令と類似のものに勅命 (*phraboromarachaongkan*: royal command) があるが、これは首相・国務大臣などの任命や様々な布告に用いられており、一般的なルールを定める場合には使われていないようである。

(8) 省令等 省令 (*kot krasuan*: Ministerial Regulation) は、法律の授権にもとづき大臣の名で発せられる法令である。このほかに、法律の授権によって制定される行政規則として、*rabiab* や *khobangkhap* があり、英文は Rules ないしは Regulation と訳されて

いるが、本稿では規則とした。また、命令 (*khamsang order*) の形式でより一般的なルールが設定されることもある。

(9) 地方自治体の条例 地方自治体には、条例 (*khobangyat Ordinance*) の制定権が与えられている。タイの地方制度は複雑であるが、自治体には、市、タムボン、村のほか、県レベルで県行政組織がおかれる。地方自治体には、県自治体、タムボン自治体、市、村があり、それぞれに対応して、条例には、県自治体条例 (*khobanyat ongan borihan cangwat*)、タムボン自治体条例 (*khobanyat ongan borihan tambon*)、市条例 (*tesabanyat*) がある。官報データベースで確認したが、バンコク都の条例も含めて確認できたのは、950 件程度である。

3. 立法の推移

それでは実際にタイの立法はどのように変化してきたのであろうか。官報データベースを使って、立憲革命 (1932 年) 以降の立法数の推移をみてみよう。図 1 は、公布された「法律」、「緊急勅令」、「革命団布告等」の数がどのように変化してきたかをまとめたものである。ここでいう法律には、憲法付随法を含む。これらの法律をそれを制定した議会の種類によってさらに分類した。恒久憲法の下で選挙によって選ばれた議員を含む議会 (図では通常議会) と、暫定憲法にもとづいて任命された議員によってのみ構成される暫定議会に分けた。暫定議会が、恒久憲法が公布された後、総選挙が行われるまでの間、経過規定によって国会としての職務を果たしている場合には、暫定議会に含めている。1932 年憲法体制期も任命議員だけの時期があるが、この図では通常議会として扱った。制定年ではなく、官報公布年を基準としている。一般に官報への公布は、国王に奏上されることもあり、議会を通過してから数週間かかるのが通例である。そのため図では暫定議会で制定された法律が、暫定議会が任務を終えた翌年 (公布年) に計上されているものがある。制定 (議会可決) 年でとると、暫定議会での制定数の多さがより明確になると思われる。この作業については、今後の課題としたい。

緊急勅令も、立憲革命以降のものを掲載した。事後に国会によって不承認となったものも含めている。内容的に恩赦など一般的なルールを定立するものではないものも含めた。また、革命団布告等には前述のように、法律としての効力を持つもの、勅令としての効力をもつもの、またはそれ以外のものがある。ここでは法律としての効力を認め得るもののみを入れている。

まず図 1 から顕著であるのは、暫定議会による立法が多いことである。軍の政治的権力が強かったサリット政権とそれを継承したタノーム政権は、暫定憲法のもとで 10 年近くにわたって立法が行われたことが特徴的であった。意外であったのは、1970 年代半ばの民主化期の立法である。学生運動によって 1973 年 10 月に軍事政権が崩壊し、民主的な 1974

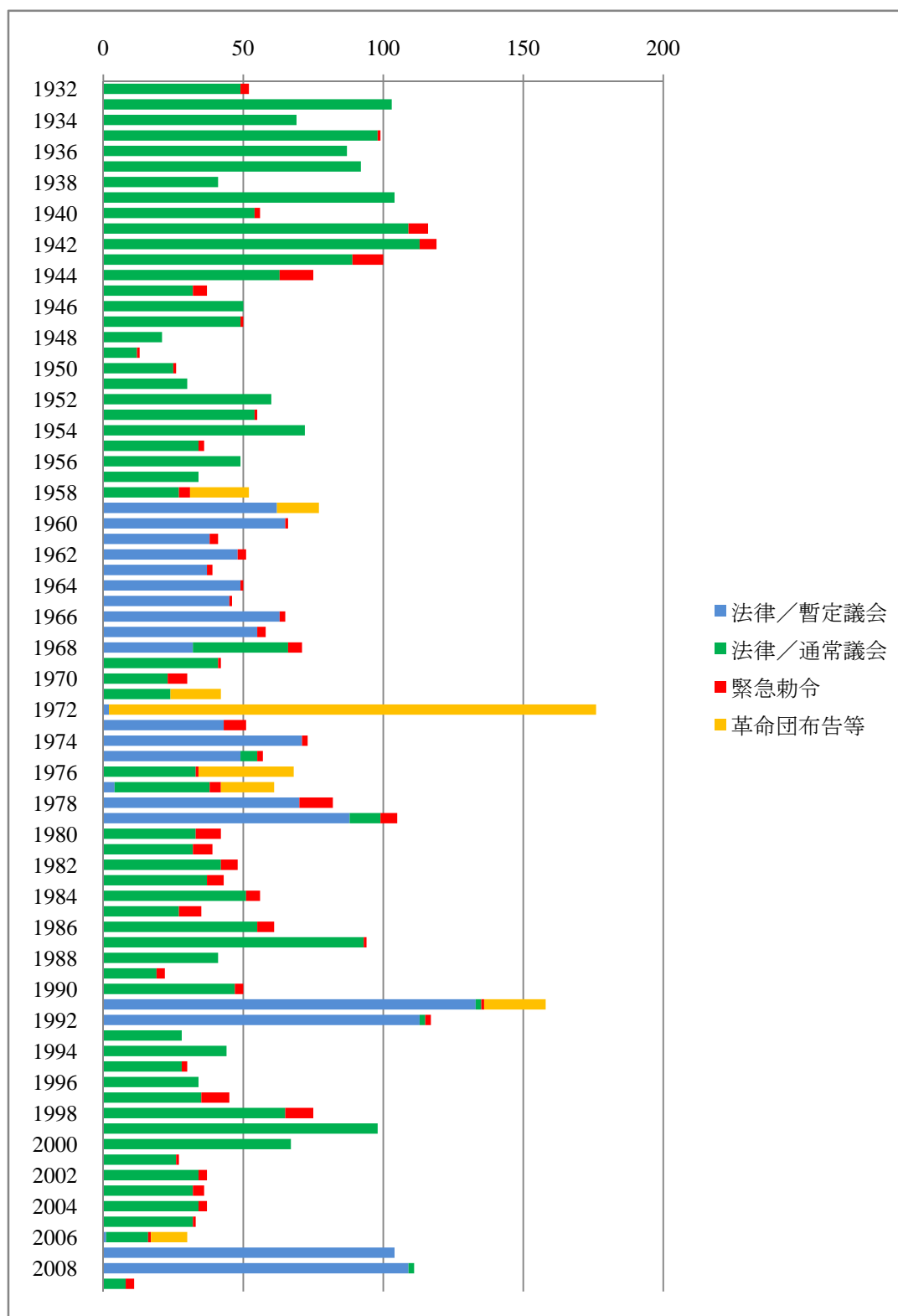
年憲法が成立したが、1974 年憲法下で選挙された国会が活動した時期は実はかなり短い。1972 年暫定憲法下での暫定議会が、1973 年の解散による議員の入れ替えが行われたものの、1974 年憲法成立後も国会として長らく立法を行った。

第二に、暫定議会における駆け込み的な立法の増加も図から読み取ることができる。暫定議会はすべて任命議員であるため、政党勢力がなく、官僚出身者が多く任命されていることが多い。そのため、官僚が準備した法律案を政治家の干渉を受けることなく、可決することが可能であると考えられた。そのため、官僚は暫定議会においてより多くの法案を通そうとするのであるとも主張されている。図からは、1991 年クーデタ後のアーナン政権期、2006 年クーデタ後のスラユット政権期における法律数の増加が顕著であり、そのような主張を裏付けている。留意すべきは、2006 年暫定憲法下の暫定議会では社会的諸セクターからの議員の選出が行われている点である⁵。2006-7 年にはいくつかの社会政策的な視点からの立法の成立に何らかの影響を与えたとも考えられる。なお、暫定憲法下の立法には、法案審議機関である法制委員会が関与しないものもあり、法体系との整合性などの面でどのような影響を与えているかも注意が必要である。

革命団布告については、第一に、法律としての効力をもつ革命団布告が、多数活用されたのは、1971 年クーデタ後の 1971 年から 1972 年の時期である。その前後の年と比べて突出している点は、上述の暫定議会における立法と同じく、国会による審議の煩わしさを回避する手段として、官僚が利用した可能性が高い。他方、1970 年代半ばの民主化運動以降、クーデタが成功した場合でもできるだけ早く暫定憲法が公布されるようになり、その結果、タイの法体系における革命団布告等の比重は低くなっている。

緊急勅令の制定は、官報データベースから推計すると、立憲君主制に移行した 1932 年から 2009 年末まで制定された緊急勅令の総数は 216 件となっている⁶。その内容をみると、関税が 25% (55 件)、他の租税が 21% (46 件) となりこの両方で半分近くを占め、さらにこれに金融、通貨、財政に関するもの 21% (46 件) を加えると、実に 67% に達する。緊急勅令の最初のピークは、1940 年代以降の第二次世界大戦期であり、しかも財政以外の事項が圧倒的に多い。1978 年憲法期における緊急勅令の活用が増えたのも特徴的である。その理由としては、経済不況に伴う緊急措置が火急の課題となり、そのための立法として緊急勅令が頻発されたことが考えられる。しかし一方で、当時の体制が民主的手続を尊重したことから、議会の影響力の高まりが影響を与えた可能性もある。1997-98 年にはアジア経済危機への対応するためのものである。2001-2006 年のタックシン政権期では、1990 代に比べるとその数は増えたものの、1978 年憲法期と比べるとそれほど顕著ではない。タックシン期の緊急勅令に対する批判は、マネーロンダリング規制のための刑法典改正などきわめて基本的な法律を緊急勅令という議会を迂回するような形で改正したことについて寄せられたものとみられる。

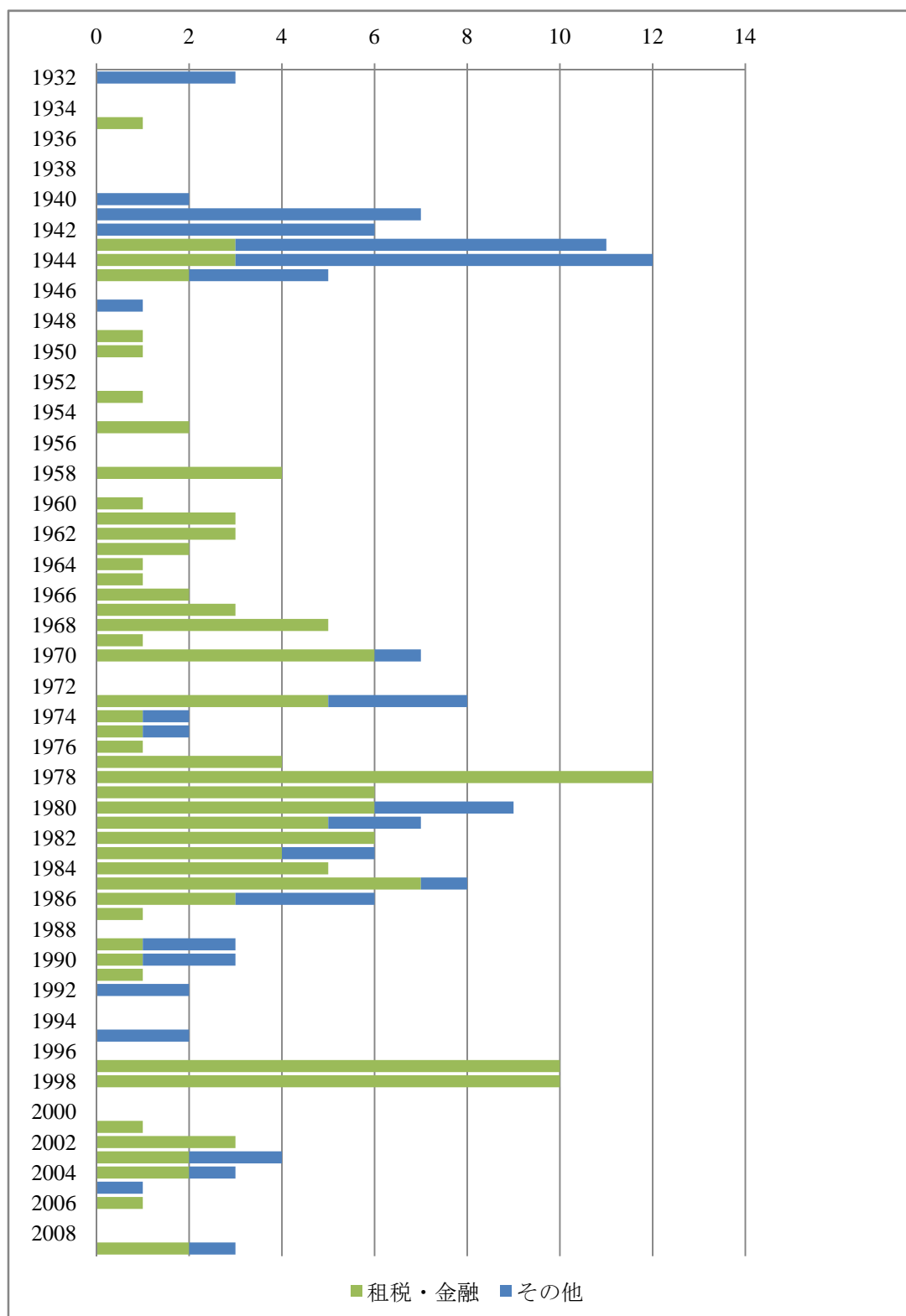
図1 立法の推移（暫定版）



(出所) 官報データベースより、筆者作成。

(注) 法令の数。官報公布日を基準とした。

図 2 緊急勅令の制定数の推移と内訳



(出所) 官報データベースより筆者作成。

(注) 1932 年は立憲革命以降のもののみ含む。官報公布日を基準とした。

第2節 議会内立法過程

1. 概観

タイ憲法は「主権はタイ人民に由来し、国王は、国会、内閣及び裁判所を通じて、この憲法の規定に従い、これを行使する」（3 条。以下、括弧内は特に明記しない限り 2007 年憲法の条文を示す）と定める。法律案および憲法付随法律案（後述）は、「国会の助言と同意により」、国王が署名し、官報に公布することによって法律となる（90 条）。

国会は、二院制で上院と下院で構成される。現在、下院議員は 480 人（選挙区 400 人、比例区 80 人）、上院議員は 150 人（県単位の選挙 76 人、任命制 74 人）である（88・93・111 条）。

それでは、タイ国会における立法手続はどのような形で進められるのであろうか。図 3 は、2007 年憲法下での立法手続（議会内）をまとめたものである。

(1) 会期

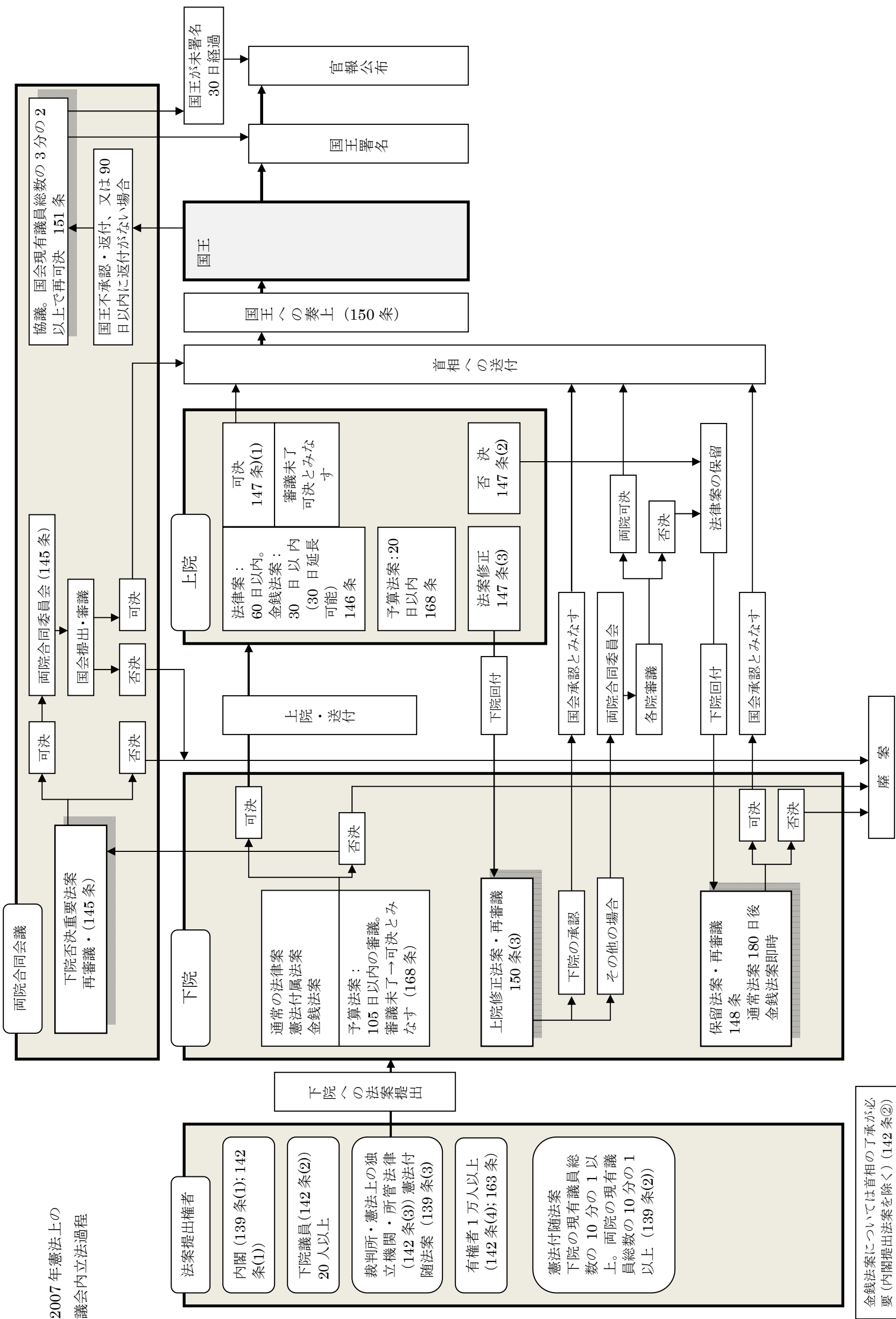
時間は、立法過程を左右するもっとも重要な要因であり、会期制度は、時間の配分を規定するもっとも主要な制度である。伝統的には、タイ国会は、定例会と特別会に分けられていたが、1997 年憲法は、それに加えて、一般会期を立法会期という区別を導入した。与野党間の政治的駆け引きによって国会審議が空転するのを回避するため、法案審議以外の事案を原則として認めないのが立法会期である。一年に、一般定例会期と立法定例会期を開催しなければならない（127 条②）。各会期は、120 日とし、国王はその延長することができる（127 条⑤）。120 日の期間が満了する前に定例会期を終了するには、国会の承認が必要である（127 条⑥）。国会の召集、開会、閉会は国王の行為とされる（128 条）。

一般定例会期は、下院議員選挙の日から 30 日以内に最初の国会を召集しなければならず、その召集日を一般定例会期の開始日とされる（127 条）。暦年の終わりまでの日数が 120 日に満たない場合、その年の立法定例会期を開催しないことができる（127 条③）。

立法定例会期においては、審議することのできる事項に制限がある。すなわち、第 2 章に定める王位継承、摂政選任に関する事項のほか、①憲法付随法律案もしくは法律案の審議、②緊急勅令の承認、③宣戦布告承認、④条約の陳述聴取及び承認、⑤役職に就任する者の選出若しくは承認、役職からの解任、⑥一般質問、⑦憲法改正である（127 条④）。立法定例会期において、これらの事項以外の事案を審議する場合には、両院の現有議員総数の過半数の決議が必要である（127 条④）。

両院の現有議員総数の 3 分の 1 以上（欠員がない場合、210 人以上）の下院議員、または下院議員と上院議員は、特別会期の召集を請求する権利を有する（129 条）。

2007 年憲法上の
議院内立法過程



金銭法案については首相の了承が必要 (内閣提出法案を除く) (142 条②)

(2)議事規則

憲法は、議会内手続について詳細な規定をおくが、手続のさらなる詳細は国会が制定する議事規則に定められる。下院、上院、さらに国会（両院合同会議）の三つの議事規則が制定される。国会議事規則が制定されるまでは、下院議事規則が適用される。権威主義政治の時代においては、国会議事規則、つまり両院合同会議において、下院の議事規則が適用されるか、上院の議事規則が適用されるかは、一つの論点であったとしている。

議事規則については、憲法裁判所による合憲性審査が認められている。

下院・上院ともに会議の定足数は原則として過半数である（126 条）。

2. 法案提出

(1)法律案の種類

上述のように、1997 年憲法以降、通常法律とは別に、憲法付随法という法形式が導入されている。その立法手続は通常法律とは若干異なる。予算は、法律の形式によって定めることになっており、予算法案について若干の特別の規定が存在する。また、租税、財政などに関わる法律案は、金銭法案とされ、通常法律とは異なる取扱いがいくつかの点で行われる。

(2)法律案の提出

法律案の提出が認められるのは、①内閣、②10 人以上の下院議員、③裁判所または憲法上の独立機関（組織設置法、当該機関またはその長が主管する法律についてのみ）、④1 万人以上の有権者である（142 条）。内閣以外の者が提出する法律案が金銭関係法案に該当する場合には首相の承認が必要である（142 条②）。また、憲法付随法案については、①内閣、②下院の現有議員総数の 10 分の 1 以上の下院議員、両院の現有議員総数の 10 分の 1 以上の下院議員・上院議員、③憲法裁判所、司法裁判所、憲法上の独立機関（裁判所長または長が当該憲法付随法を主管するもの）に提出が認められる（139 条）。

議員立法は、タイでは古くから認められてきたが、その条件は時代とともに変わってきた。法案提出権に関する明示の憲法規定は、1946 年憲法が内閣と国会議員にのみ法案の提出を認めたのが最初である。1974 年憲法以降は、議員立法は下院議員に限定される。1978 年憲法以降、所属政党による提出を承認する決議と 20 人以上の下院議員による保証が求められた。2007 年憲法は、議員立法について、所属政党の承認を要件としないほか、必要な議員数を 20 人から 10 人に減少した。議員立法をより促進する制度変更と言えよう。また、憲法付随法案について、限定的ではあるが上院議員にも法案提出権を認めた。

裁判所および憲法上の独立機関による法案提出は、2007 年憲法によってはじめて認められた制度であるが、それぞれが主管する法律に限定される。

国民による法案提案は、1997 年憲法ではじめて導入されたが、2007 年憲法はその要件を従前の 5 万人から 1 万人に引き下げた。

内閣が提出する場合を除いて、金銭関連法案に該当するときは、首相の承認が必要である。金銭法案とは、次に定める事案を含む法律案をいう（143 条）。

- (1) 租税の新設、廃止、縮減、変更、修正、猶予、または強行規則制定、
- (2) 国庫金の配分、受領、維持、もしくは支払い、または国の歳出予算の移転、
- (3) 貸付、保証、借入金使用、または国の財産を拘束する行為、
- (4) 通貨。

ある法案が金銭法案に該当するか否かは、1997 年憲法では憲法裁判所に付託するとされていたが、2007 年憲法では、「下院議長とすべての下院常任委員会委員長の合同会議」の権限とされた（143 条②）。委員会制度の強化の動きとして注目できる。法案の修正によって、金銭法案に該当する疑いが生じた場合も、同会議によって裁定される（143 条④）。金銭法案に該当する場合に首相が承認しないときは、法律案を金銭法案とならないように修正しなければならない（143 条⑤）。

3. 法案審議

法律案は、下院に先に提出しなければならない（142 条④）。

タイ国会においては、1997 年憲法以降、委員会制度の強化が試みられているようであるが、基本的には本会議が中心的な役割を担っている。

下院、上院いずれも三読会制を採用する。第一読会は、法律案の原則を受理するか否かが審議される。第二読会は逐条審議である。第三読会は、法律案を採択するか否かが審議される。提出された法案は、直ちに委員会審議に入るのではなく、第一読会（原則受理）において否決される可能性もある。この点は、日本の国会が、委員会主義をとり、提出された法案は原則として各委員会に振り分けられるのと異なっている。原則受理の第一読会、逐条審議の第二読会では、投票は単純多数によって行う。第三読会においては、現有議員総数の過半数の承認による。

憲法付随法案についても三読会制をとる。原則受理の第一読会、逐条審議の第二読会では各院の多数、法律案を承認するかどうかの第三読会では過半数による（140 条）。

下院の場合をみてみよう。法律案を提出する際には、以下の事項に関する記録とともに提出されなければならない。①法律案の原則、②法律案を提出する理由、③法律案の重要な内容の検討・要旨記録（101 項）。法律案が下院に提出されると、まず下院議長はそれに不備がないか確認し、もし、不備があると認めるときは、7 日以内に提案者に通知する。

法律案の審議は、三読会によって行われる。

第一読会では、提出された法律案の原則について受理するか否かが議決される。原則が受理されると、委員会による審議に付されることになる。議員は、修正提案は文書によって事前に提出されるべきとされ、それは下院が原則受理し翌日から起算して 7 日以内に提出するものとされる（123 項）。憲法付随法案の場合は、緊急案件に議題に加える。修正動議は、条文ごとに行うべきものとされる。また、条文の新設・廃止・修正は、当該法律案の原則に反しないものでなければならない。個々の委員会による審議に代えて、全体委員会で審議することが可能である。第三読会が終了すると、第三読会では、討論を行わず、法律案を承認するか否かについて採決が行われる（131 項）。

(1) 下院で否決された法案

下院で否決された法案は廃案となるが、憲法は一定の重要法案について再び審議する道を開いている。憲法第 145 条によれば、内閣が国会に対する政策表明において国政上必要であると示した法律案が、下院で否決された場合において、不承認票が下院の現有議員総数の半数に満たない場合、内閣は国会に再決議するため合同会議の開催を請求することができる。合同会議の承認する決議により、当該法律案を審議するため、内閣が提案する各院の等しい数の議員または非議員による国会合同委員会を設置し、同委員会は国会に報告し、審査した法律案を提出する。国会が法律案を承認したときは、法律案は裁可のため国王に送付され、国会が承認しない場合は廃案となる。

この規定が適用される場合、たとえ政府が下院で過半数の支持を確保できなくとも、上院議員の支持を得ることによって、重要法案を可決させることができる。

(2) 下院と上院で議決が異なる場合

上述のように、法律案はすべて下院に先に提出されるので、上院で審議されるすべての法律案は下院ですでに可決されたものである。上院は、法律案の審議を 60 日以内に完了しなければならない（146 条）。また、法律案が金銭関連法案である場合には、30 日以内に審議を終えなければならない（146 条①）。ある法案が、金銭関連法案に該当するか否かは下院議長に裁定権がある（146 条④）。特別な場合には 30 日の延長が可能である。かかる期間内に上院が審議を完了しない場合には、上院が当該法律案を可決したものとみなされる（146 条③）。

上院が下院が承認した法律案にそのまま承認する場合は、そのまま国王に奏上される。問題となるのは、上院が法律案を否決するか、あるいは修正した場合である。

①上院が法律案を否決した場合、当該法律案は保留法案となり、下院に回付される（後述）。下院が、上院が否決した法律案を再び可決したときは、当該法律案は国会の承認を受けたものとみなされ、国王に奏上される。他方、下院が法律案を否決したときは、廃案となる。

②上院が法律案を修正した場合、下院が修正に同意する場合は、国会の承認を受けたものとして国王に奏上される。下院が上院の修正に同意しない場合、第 147 条の規定により、法律案審査のため両院合同委員会が設置される。合同委員会は、各院の議員または非議員から選出される下院が定める各院同数の委員で構成される。両院が、合同委員会が審議した法律案を承認するときは、法律は第 150 条により国王へ奏上される。いずれかの議院が承認しない場合、同法案は保留法案となる。

(3)保留法案

上述のように、①下院が可決して上院が否決した法律案、および②上院が修正し、下院がそれに同意しない場合に、合同委員会で審議した法律案にいずれかの議院が承認しなかったものは、保留法案とされる。保留法案は、180 日が経過するまで、下院は審議することができない（148 条）。会期は 120 日とされているので、保留法案は継続審議となると解して良いであろう。但し、金銭関連法案の場合は、下院は直ちに審議することが可能である（148 条②）。

法律案を保留している期間においては、内閣または下院議員は、保留しなければならない法律案の原則と同一の又は類似の原則をもつ法律案を提出することができない（149 条）。ある法律案が、保留すべき法律案と同一または類似の内容を有するか否か疑いがあるときは、下院議長または上院議長の付託によって、憲法裁判所が裁定する。憲法裁判所によって同一または類似の原則をもつ法案であると認定されたときは、廃案となる（149 条②）。

(4)国王の裁可

国会の承認を受けた法律案は、首相が国王に奏上する。国王が署名したときは、官報に公布し、法律として施行される（150 条）。

国王が承認せず、返付した場合、または国王が 90 日以内に返付しない場合において、国会が現有議員総数の 3 分の 2 以上の多数で再可決したときは、首相は国王に再び奏上する。国王が、30 日以内に署名し返付しないときは、首相は、国王が署名した場合と同様に、官報に公布して法律として施行する（151 条）。

国王の裁可に関する規定は象徴的なものではなく、実際に国王の裁可を得られなかった事例がいくつかある。

表 3 下院・上院の常任委員会（2008 年）

下院（35 委員会）	上院（22 委員会）
<ol style="list-style-type: none"> 1. 法律・司法・人権 2. 下院事務 3. 憲法上の機関の業務 4. タイ国境 5. 児童・少年・女性・高齢者・障害者 6. 国家債務問題解決 7. 農業・協同組合 8. 運輸 9. 国の安全保障 10. 消費者保護 11. 金融・財政・銀行・金融機関 12. 外務 13. 警察 14. 予算運営監視 15. 軍事 16. 観光・スポーツ 17. 土地・天然資源・環境 18. 統治 19. 地方自治統治 20. 資金洗浄・麻薬防止摘発 21. 自然災害及・公共危難 22. 汚職不正行為防止摘発 23. エネルギー 24. 政治発展・マスコミ・人民参加 25. 経済発展 26. 商務・知的財産権 27. 労働 28. 科学・技術 29. 農業生産物価格奨励 30. 宗教・芸術・文化 31. 教育 32. 社会福祉 33. 公衆衛生 34. 通信・電気通信 35. 産業 	<ol style="list-style-type: none"> 1. スポーツ 2. 農業・協同組合 3. 運輸 4. 金融・財政・銀行・金融機関 5. 外務 6. 軍事 7. 観光 8. 統治 9. エネルギー 10. 政治発展・人民参加 11. 社会発展・児童・少年・女性・高齢者・障害者・機会の低い者に関する問題 12. 司法・警察 13. 労働・社会福祉 14. 科学・技術・通信・電気通信 15. 宗教・道徳・倫理・芸術・文化 16. 教育 17. 公衆衛生 18. 憲法上の機関に関する業務・予算運営監視 19. 天然資源・環境 20. 汚職問題教育・審査・グッドガバナンス促進 21. 経済・商務・産業 22. 人権、権利自由・消費者保護

（出所）下院議事規則第 82 項。

(5)委員会制度

下院および上院は、委員会を設置する権限を有する。常任委員会、各院の議員で構成され、特別委員会は議員および非議員で構成することができる（135 条）。

2008 年の各院の議事規則によれば、下院の常任委員会は 35 委員会、上院の常任委員会は 22 委員会である。下院の常任委員会は定数 15 人とされるが、上院の委員会は 9 人以上 15 人以下とされる（下院規則 82 項、上院規則 77 項）。下院では、一人の議員が委員となることのできる委員会は 2 つまでとされている（82 項 2）

委員会制度の改革は、1990 年代の政治改革の論点の一つとして提起されたが、憲法上の委員会に関する規定はごくわずかであり、主たる改革は議事規則の改定のなかで進められたようである。

Thongthong [1993]は、委員会の間で権限が重複⁷していることを問題点の一つとあげていた。2008 年下院規則では、ある事案について複数の委員会が扱おうとする場合には、下院議長と関係する委員会の委員長の合同会議がいずれの委員会が所管するかを決定するとする（規則 83 項 3）。

近年の改革では、議会内の委員会制度を国民の政治参加の文脈で捉えているようである。2007 年憲法 152 条は、児童、少年、女性、高齢者、または障害者に関する重要な内容を有する法律案（下院議長が判断）の審議は、下院が全体委員会により審議をしていない場合には、下院は、委員総数の 3 分の 1 以上の数の当該種類の者に関する民間団体の代表で構成する特別委員会を設置するを定めている（152 条）。これは、女性と男性の比率をほぼ同じとする。

まとめ

本稿では、タイにおける議会内立法手続、立法の動向を確認した。いくつかの考察は、二院制議会における上院議員や暫定議会における勅撰議員の役割が、タイの立法過程の特徴を理解する上で鍵となることを示唆している。法案修正などの指標を通じて、議会内立法過程を明らかにしていきたい。議会内活動は、議事録等において報告されているが、分析するためにはデータを統合し、分析できるように加工していくことも必要である。

1990 年代以降の議会改革論議は、議会と政府との関係といったいわばマクロな議論にとどまらず、議会内部のいわばミクロなレベルでのさまざまな手続の変更が試行されてきた。そうした改革の効果についてもあわせて今後の課題としたい。

〔注〕

- 1 タイでは、ある法案につき、閣議決定が 2 回行われるのが通例である。一つは、法律案の原則を確認するも。もう一つは、法制委員会による法案審査が終えたものを承認し、国会に提出する場合である。
- 2 赤木[1994: 42]参照。
- 3 タイが 19 世紀末から西洋法の導入による法の近代化政策を実施した点は、日本の経験と類似している。しかし、王族が初期の近代化の担い手となったタイの方が、伝統法と近代法との連続性は強い。法律 (phrarachabanyat) など主要な法形式の名称は、国王が発布する法令の形式として伝統的に用いられたものである。議会政治が開始された 1932 年以降でその用法が変化したことは注意が必要である。1932 年以前でも phrarachabanyat は、一般的なルールを定立する法形式として用いられていたが、重要な事案について決定するような場合にも用いられる例が見られ、たとえば、20 世紀初頭の官報には、外国人の帰化を承認する決定に phrarachabanyat が用いられている例がある。さまざまな法形式の訳語については、西澤[2009]も参照。
- 4 1997 年憲法の原型となった民主主義発展委員会報告書のためのワーキングペーパーの一つである Somkid [1993]は、憲法付随法を導入する必要性を、タイ憲法が詳細な規定をおきすぎ、肥大化していくのを防ぐことに求めた。
- 5 職業や地域の配慮は、1995 年にバンハーン政権期に行われた上院議員の任命でも試行されている。
- 6 官報データベースウェブサイト参照。<URL: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>>, 最終アクセス 2010 年 3 月 10 日。
- 7 Thongthong [1993]は、サウジアラビア大使館から宝石が盗まれた事件で、外交委員会、統治委員会、労働社会福祉委員会それぞれが自らの権限を主張し、関係者がそれぞれで証言を求められたという事例を紹介している。

〔参考文献〕

〔日本語〕

- 赤木攻[1994]『タイ政治ガイドブック』(Meechai and Ars Legal Consultants)。
岩井泰信[1988]『立法過程』(東京大学出版会)。
末廣昭[1993]『タイ：開発と民主主義』(岩波新書)。
____編[2000]『タイの制度改革と企業再編：危機から再建へ』(日本貿易振興機構アジア経済研究所)。
____[2009]『タイ：中進国の模索』(岩波新書)。
末廣昭・東茂樹編(2000)『タイの経済政策：制度・組織・アクター』(日本貿易振興機構アジア経済研究所)。
玉田芳史(2003)『民主化の虚像と実像：タイ現代政治変動のメカニズム』(京都大学学術出版会)。
玉田芳史・船津鶴代(2007)『タイ政治・行政の変革：1991-2006 年』(日本貿易振興機構 アジア経済研究所)
中島誠[2007]『立法学：序論・立法過程論』(新版)(法律文化社)。
西澤希久男[2009]「タイ」鮎京正訓編『アジア法ガイドブック』名古屋大学出版会、第 8 章：214-239。

〔タイ語〕

- Somkid Lertphaitun (1993) *Phrarachabanyat prakob ratthammanun* (Bangkok Thai Research Fund) (ソムキット・パイトゥーン『憲法付随法』)。
Thongthong Cantrangsu [1995] *Kanprapprung kantamgan khong khana kammathiakn khong sapha hai mi prasitiphap perm khun* (Bangkok: Thai Research Fund) トントン・ジャントランス『議会の委員会業務のより効率的なものとする改革』)。